

Alicia Garcia Fernandez et Mathieu Petithomme (dir.)

Contester en Espagne Crise démocratique et mouvements sociaux

Demopolis

2. Le défi de la montée du chômage et la réforme du marché du travail

Elíes Furió Blasco, Matilde Alonso Pérez et Christel Birabent Camarasa

DOI : 10.4000/books.demopolis.1932
Éditeur : Demopolis
Lieu d'édition : Demopolis
Année d'édition : 2016
Date de mise en ligne : 26 octobre 2020
Collection : Quaero
ISBN électronique : 9782354571528



<http://books.openedition.org>

Référence électronique

FURIÓ BLASCO, Elíes ; ALONSO PÉREZ, Matilde ; et BIRABENT CAMARASA, Christel. 2. *Le défi de la montée du chômage et la réforme du marché du travail* In : *Contester en Espagne : Crise démocratique et mouvements sociaux* [en ligne]. Paris : Demopolis, 2016 (généré le 28 octobre 2020). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/demopolis/1932>>. ISBN : 9782354571528. DOI : <https://doi.org/10.4000/books.demopolis.1932>.

2

Le défi de la montée du chômage et la réforme du marché du travail

Elías FURIÓ BLASCO, Matilde ALONSO PÉREZ
et Christel BIRABENT CAMARASA

Lorsqu'il est fait référence aux causes du très fort taux de chômage espagnol, deux motifs sont habituellement mis en avant : tout d'abord la forte croissance des salaires, bien supérieure à celle compatible avec le plein-emploi du facteur travail dans un moment de crise [...] et également la « rigidité » excessive institutionnelle de notre marché du travail¹.

La citation ci-dessus reflète la double réalité actuelle du marché du travail espagnol : une forte croissance du chômage qui touche, en valeur absolue, six millions de personnes. Sans conteste le pire problème socio-économique du pays. Le diagnostic officiel considère les rigidités du marché du travail espagnol comme les causes principales du chômage. Ces rigidités empêcheraient une adéquation de l'emploi à la conjoncture économique. Cependant, la citation mise ici en exergue n'est pas tirée d'un ouvrage traitant de la situation actuelle du marché du travail espagnol et du diagnostic qui en est fait. Il s'agit du premier paragraphe de l'introduction du livre de Lluís Fina et Luis Toharia Cortés, *Les causes du chômage en Espagne. Un point de vue structurel*, publié en 1987. L'état du marché du travail et le diagnostic sont toujours les mêmes. Nous apportons ici quelques éléments complémentaires en ce sens.

En effet, depuis 2008, la « Grande Récession » a de nouveau démontré le caractère chronique du déséquilibre qui touche le marché du travail espagnol. Le taux de chômage, extrêmement élevé, est également beaucoup plus volatil que celui d'autres pays européens. Or, notre regard d'économistes nous mènera à démontrer ci-après que le taux de chômage élevé en Espagne n'est pas uniquement la conséquence de

1. Lluís FINA et Luis TOHARIA CORTÉS, *Las causas del paro en España. Un punto de vista estructural*, Madrid, Fundación IESA, 1987, p. 5.

la crise économique. Sans minimiser l'ampleur de cette dernière, sa spécificité et sa large incidence sur le marché de l'emploi, il est important de rappeler que le chômage était certes moindre, mais déjà conséquent même en phase de croissance² (1993-2007). De plus, la situation aurait été la même dans les années 1960 si les presque deux millions d'Espagnols partis de chez eux en quête d'un emploi dans un autre pays européen avaient été comptabilisés. La croissance de l'emploi dans les années 1960 a été fort modeste eu égard à la croissance assez soutenue de l'économie, et l'émigration a diminué de façon mécanique les chiffres du chômage. La persistance du chômage en Espagne n'est donc pas conjoncturelle et ses causes non plus.

Le chômage est la préoccupation majeure des Espagnols ; il a un impact décisif eu égard à l'élaboration d'un projet de vie. Selon un sondage du Centre de recherches sociologiques (CIS) de Madrid réalisé en octobre 2014, il représente le plus grave problème de la société espagnole pour 76 % des gens, avant la corruption (42,3 %) ³. L'évolution de l'emploi et du chômage, tout comme leur répartition, ont d'énormes répercussions économiques, sociales et politiques. Ainsi, la dégradation du marché du travail pousse les électeurs à sanctionner le parti au pouvoir. Sur le plan socio-économique, l'augmentation du chômage avec la crise a mis un frein aux changements qui étaient en train de se produire dans la sphère familiale. Il y avait une plus grande émancipation des jeunes, les liens familiaux s'étaient affaiblis, et le nombre de divorces et de séparations avait augmenté. Toutes ces transformations ont été paralysées suite à la crise économique, à la montée en flèche du chômage, à la diminution du pouvoir d'achat et l'augmentation de la pauvreté. L'augmentation des inégalités en Espagne fait partie des évolutions soulignées par Thomas Piketty dans ses études⁴. L'Espagne est redevenue un pays d'émigration nette pour motifs économiques, après de nombreuses années de croissance de l'immigration économique⁵.

2. Par exemple, lors de la crise de 1993, le chômage atteignait déjà 24,8 %. De 1994 à 2007, il a ensuite diminué continuellement, mais hormis de 2005 à 2007, il n'a jamais été inférieur à 10 %. Cf. graphique 2.1 ci-dessous.

3. Sondage réalisé du 1^{er} au 13 octobre sur un échantillon de 2 480 personnes représentatives de la population espagnole à travers des entretiens en face-à-face au domicile des enquêtés, CIS, Madrid, 2014.

4. Thomas PIKETTY, *Le capital au xxie siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013.

5. Matilde ALONSO, Elías BLASCO et Christel BIRABENT, *Panorama de l'Espagne contemporaine*, Ellipses, Paris, 2008, chapitre VIII.

Dans ce chapitre, nous analyserons également le contenu de la réforme du marché du travail mise en œuvre en 2012 par le gouvernement de Mariano Rajoy, du Parti populaire. Selon le texte de la réforme, les causes du chômage résideraient dans le manque de flexibilité à l'embauche et au licenciement ainsi que dans le manque de correspondance entre les salaires, les conditions et la situation de l'entreprise. Il est bien entendu trop tôt pour évaluer l'efficacité de la réforme, mais certains éléments démontrent ses limites. La réforme cherche à augmenter la flexibilité interne des entreprises pour permettre une meilleure adéquation aux fluctuations économiques. Elle présente cependant des carences importantes à la fois en matière de lutte contre la dualité du marché du travail, de politiques actives d'emploi, d'amélioration de la productivité et de garanties sociales.

Nous présenterons d'abord l'ampleur du chômage et certaines de ses caractéristiques, puis nous analyserons ses causes en profondeur. Nous comparerons ensuite la situation espagnole à celle des autres pays européens, puis le contenu de la réforme du travail sera présenté en troisième section. Le chapitre se terminera enfin par une discussion sur les apports et les limites de cette réforme pour combattre le problème du chômage en Espagne.

LE PROBLÈME DU CHÔMAGE EN ESPAGNE ET SES EXPLICATIONS

Un enjeu ancien, revenu sur le devant de la scène depuis 2008

Le grand déséquilibre qui caractérise le marché du travail est l'un des problèmes les plus graves de l'Espagne. C'est le pays de l'Union européenne dont le taux de chômage est le plus élevé. Au second trimestre 2013, selon l'Enquête de population active publiée par l'institut national de statistiques (INE), on dénombrait 5 977 500 personnes en situation de chômage, c'est-à-dire 26,26 % de la population active. Il est évident que la gravité du chômage est intimement liée à la crise économique nationale et internationale actuelle. Cependant, deux éléments doivent être pris en compte lors de l'examen du chômage en Espagne. Tout d'abord, le problème du chômage est structurel et systématique. Ensuite, il convient de noter que d'autres pays dans la même situation obtiennent actuellement de meilleurs résultats dans la lutte contre le chômage.

Rappelons quelques chiffres en lien avec le premier motif afin de mettre en évidence le caractère structurel du déséquilibre du marché du travail espagnol. Pendant les années 1950-1960, un grand nombre d'Espagnols ont émigré vers d'autres pays européens (France, Allemagne et Suisse notamment) à la recherche d'un emploi⁶. Cette émigration (plus d'un million et demi de personnes selon certaines estimations) a permis à l'Espagne, lors du « boom économique » de la fin des années 1960 et du début des années 1970, de connaître une situation de quasi plein emploi⁷. Sans cette émigration l'augmentation des postes de travail grâce à l'industrialisation et à l'essor du tertiaire n'eût pas suffi. Ajoutons que pendant toutes ces années, la croissance démographique était importante, mais la « nouvelle population » était encore trop jeune et ne faisait donc pas encore pression pour entrer sur le marché du travail.

Le deuxième élément à prendre en compte pour démontrer le caractère structurel du chômage en Espagne est la situation de ce dernier pendant la récente période d'expansion économique. Entre le deuxième trimestre de 1993 et le deuxième trimestre de 2008, l'Espagne a vécu 60 trimestres (15 ans) de croissance économique ininterrompue alors que le chômage n'est pas descendu sous le seuil de 7,95 % (premier trimestre 1997). Le deuxième trimestre de 1993 correspond au début de la reprise après la récession de fin 1992-début 1993. La récession actuelle a débuté en Espagne au troisième trimestre de 2008. Pendant cette longue période de croissance économique (1993-2008), le meilleur résultat relatif au marché du travail espagnol a été bien plus mauvais que celui de certains pays européens au plus fort de la « Grande Récession ». Par exemple, selon l'office européen de statistiques Eurostat, en avril 2013, le chômage en Allemagne ou en Slovaquie était inférieur à 6,4 %. En comparaison, comme le montre le graphique 2.1, du premier trimestre de 1980 au premier trimestre de 2005, le taux de chômage espagnol a été supérieur à 10 %⁸. Pendant les douze trimestres

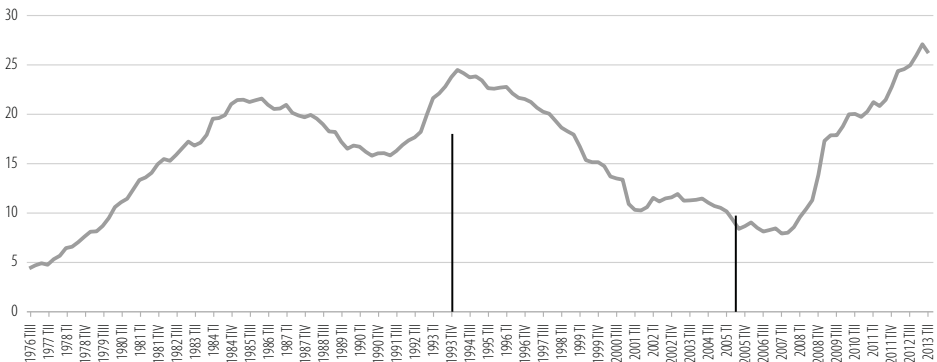
6. On estime qu'environ deux millions d'Espagnols sont partis travailler en Europe. Cf. Carmen GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, *¿Emigran los españoles?*, ARI, Real Instituto Elcano, n° 39, 18 septembre 2013.

7. Rappelons que pendant toute la décennie des années 1960, l'emploi a modestement augmenté de 0,6 % par an, alors que la croissance réelle moyenne du PIB était supérieure à 7,5 % et le taux d'accroissement naturel de la population de l'ordre de 1,2 %. Cf. Lluís FINA, « El paro en España: sus causas y la respuesta de la política económica », dans Lluís FINA et Luis TOHARIA CORTÉS, *op. cit.*, Madrid, Fundación IESA, 1987, p. 23.

8. Pour une réflexion sur les causes générales du chômage en période de croissance voir Alice MOUGLIN, « Comment expliquer la persistance du chômage en période de relance ? », *Regards croisés sur l'économie*, n° 13, 2013/1, p. 128-132.

consécutifs postérieurs à cette dernière date, il a été inférieur à 10 %, avec un minimum de 7,95 %. À partir du deuxième trimestre de 2008, il a de nouveau dépassé le seuil de 10 % pour s'envoler jusqu'à 27,16 % au premier trimestre de 2013 et diminuer légèrement début 2014. Si l'on considère que le taux de chômage frictionnel⁹, motivé par la rotation et la recherche d'emploi est d'environ 5 %, on peut enfin noter que depuis le premier trimestre de 1978, le marché du travail espagnol est toujours au-dessus de ce taux. Il s'agit donc d'un chômage structurel aux causes multiples.

Graphique 2.1. L'évolution du chômage en Espagne, 1976-2013 (%)



Élaboration personnelle des auteurs à partir de l'enquête de population active, INE, Madrid, [www.ine.es].

Le tableau 2.2 ci-dessous montre le lien étroit qui existe entre l'âge et le chômage en Espagne. Le taux de chômage des personnes âgées de 16 à 34 ans dépasse largement la moyenne nationale. La situation est tout particulièrement préoccupante pour la population de 16 à 19 ans, qui voit plus des deux tiers de sa tranche d'âge au chômage. Chez les jeunes de 20 à 24 ans, une personne sur deux est également au chômage. On notera que, parmi la jeunesse espagnole, la situation est un peu plus favorable aux femmes qu'aux hommes. Le niveau moyen de formation des jeunes femmes est supérieur à celui des jeunes hommes,

9. Le chômage frictionnel indique un chômage provoqué par le délai nécessaire à une personne pour trouver un autre emploi. Sont également causes de ce chômage les imperfections du marché du travail (absence de transparence, mauvaise diffusion de l'information, etc.). Il est souvent présenté comme inévitable et peu compressible.

ce qui explique en partie cette situation plus positive des femmes. En revanche, au fur et à mesure de l'avancement dans les groupes d'âge, le taux de chômage général diminue et la situation des hommes devient meilleure que celle des femmes. Cependant, nous verrons par la suite que, dans la période de crise actuelle, contrairement aux crises passées, la situation des femmes s'est proportionnellement moins dégradée que celle des hommes.

Tableau 2.2. Taux de chômage en Espagne par âge et par genre, 2006 et 2012 (%)

	Général		Hommes		Femmes	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012
16 à 19 ans	29,0	72,6	23,7	72,0	36,5	73,5
20 à 24 ans	14,8	49,1	12,3	50,5	17,8	47,6
25 à 29 ans	10,2	32,2	8,0	33,9	12,9	30,3
30 à 34 ans	8,0	25,3	5,8	25,9	10,9	24,6
35 à 39 ans	7,1	22,0	4,9	21,0	10,2	23,3
40 à 44 ans	6,9	22,0	4,6	20,6	9,9	23,6
45 à 49 ans	5,8	21,2	4,0	20,2	8,3	22,2
50 à 54 ans	6,1	19,8	4,0	19,5	9,5	20,0
55 à 59 ans	6,1	18,8	5,0	18,7	8,3	19,0
60 à 64 ans	4,9	16,0	4,5	16,3	5,5	15,5
65 à 69 ans	2,0	4,8	2,0	5,3	2,0	4,3
70 ans et plus	0,7	1,2	0,2	0,2	1,8	2,6
Total	8,5	25,0	6,3	24,7	11,5	25,4

Élaboration personnelle des auteurs à partir de l'enquête de population active, INE, Madrid, [<http://www.ine.es>], 2012. Pour une meilleure lisibilité du tableau, les chiffres ont été arrondis à la décimale..

De plus, il existe un lien très clair entre le niveau de formation et le taux de chômage. Le chômage est plus élevé parmi les catégories dont le niveau de formation est le plus bas, et il diminue pour les personnes dont le niveau de formation est plus élevé. En 2012, le taux de chômage des personnes ayant achevé le cycle d'enseignement primaire — on parle ici des personnes qui n'ont pas réussi à terminer leur éducation secondaire obligatoire (13-14 ans en Espagne, 11 ans en France) — était de 37,54 %, en moyenne annuelle. En revanche, cette même année, pour la catégorie de personnes disposant d'une formation supérieure (sans doctorat) le taux de chômage était de 15,22 %, bien inférieur à la

moyenne nationale. Pour les personnes titulaires d'un doctorat, le taux de chômage était même inférieur à 5 %¹⁰.

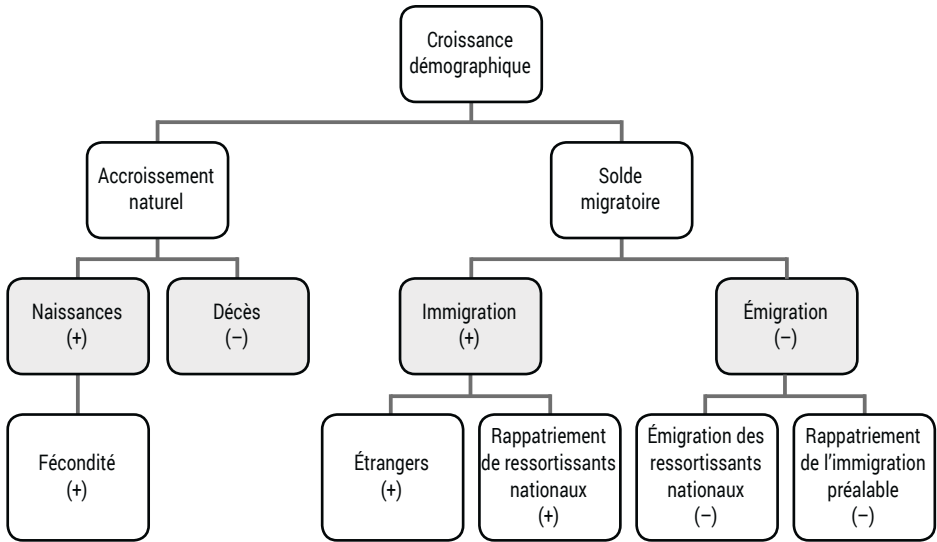
Signalons cependant qu'en Espagne, deux problèmes opposés coexistent : l'échec scolaire et la surqualification. Le premier est principalement dû à l'abandon prématuré du système éducatif par des jeunes attirés par la forte demande de main-d'œuvre et les niveaux de salaires élevés du secteur du bâtiment pendant la phase d'expansion. Le problème de la surqualification tient quant à lui à deux raisons : l'offre et la demande de travail. En matière d'offre, il s'agit de l'arrivée sur le marché du travail de jeunes diplômés dans des domaines où l'emploi n'est pas systématiquement au rendez-vous. C'est le cas de nombreux diplômés universitaires en sciences sociales et humaines ainsi que de certaines formations d'ingénieurs. La demande est, quant à elle, liée à la structure productive, qui n'utilise pas certaines activités technologiquement avancées, ce qui ne permet pas à certains jeunes diplômés de trouver un emploi en Espagne. Il convient finalement de préciser que pendant la période d'expansion, le pays a connu une forte croissance économique, mais doublée d'une destruction d'emplois dans certains secteurs particuliers. La sous-partie suivante revient sur ces questions.

Offre et demande de travail

Tout d'abord, le schéma 2.3 ci-après montre les variables déterminantes de la croissance démographique. Pendant la période de croissance qui a précédé la « Grande Récession », la population espagnole est passée d'une situation de quasi-stagnation à une forte croissance démographique due à un solde migratoire très favorable. En 1976, le taux d'accroissement naturel, à savoir la différence entre les naissances et les décès, était de 10,48 pour 1000 habitants. C'est à partir de ce moment-là que s'amorça une diminution drastique de ce taux, qui chutera à 0,16‰ en 1998. Cette très forte diminution est la preuve d'une stagnation de l'accroissement due à la forte chute de la fécondité et de la natalité. En 1976, l'âge moyen de la maternité des femmes était de 28,51 ans, alors qu'en 2012 il était passé à 31,55 ans. L'augmentation de l'âge des femmes lors de la naissance de leur premier enfant réduit les possibilités de naissance d'un deuxième et d'un troisième enfant, et va en conséquence de pair avec une diminution de la fécondité et de la taille de la cellule familiale. En 1976, le taux de fécondité d'une

10. Données tirées de l'enquête de population active, INE, Madrid, 2012.

Schéma 2.3. Les facteurs de la croissance démographique



Élaboration personnelle des auteurs.

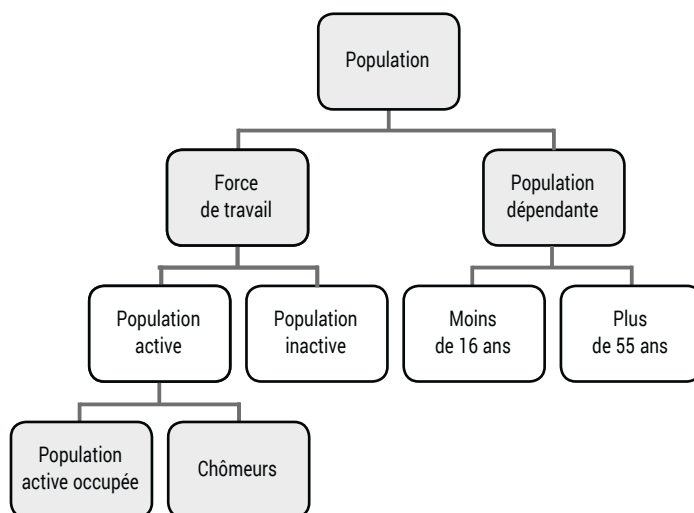
Espagnole de 28 ans était de 183,82 ‰¹¹. En 2012, la fécondité d'une femme espagnole de 28 ans était de 62,49 ‰.

Cette tendance à la diminution des naissances s'est accompagnée d'une diminution significative de la mortalité. De fait, pendant de nombreuses années, le maintien de l'accroissement naturel a été dû à la diminution des décès plus qu'à l'augmentation des naissances. Une telle tendance démographique ne favorise donc pas l'arrivée sur le marché de l'emploi d'une plus importante « force de travail », mais engendre plutôt une augmentation des populations dépendantes, notamment celle des plus de 65 ans, comme l'illustre le schéma 2.4 ci-après.

La situation de croissance naturelle presque nulle et de stagnation de la force de travail a été compensée par une forte augmentation

11. Le taux de fécondité est le nombre d'enfants nés vivants pour 1 000 femmes de 15 à 49 ans (Enfants nés vivants/Femmes de 15 à 49 ans) x 1 000. Il est également calculé par groupes d'âge.

Schéma 2.4. Population et offre de travail



Source : élaboration personnelle.

du solde migratoire. Pendant la période de croissance économique, l'Espagne est devenue pour la première fois un pays récepteur d'immigration. En 1998, cette population représentait 1,6 % de la population totale. Un pourcentage relativement bas par rapport aux 9 % de l'Allemagne ou aux 5,4 % de la France en 1999. À cette époque, une proportion importante des immigrants était des Européens retraités qui s'étaient installés de manière permanente sur le littoral ou dans les îles espagnoles. En revanche, le début du XXI^e siècle a vu une arrivée massive d'immigrants en Espagne pour des raisons économiques. Ils représentent désormais plus de 11 % de la population espagnole. L'importance quantitative de ces immigrants est bien supérieure à celle d'autres pays européens ayant une grande tradition d'accueil pour motifs économiques, comme peuvent l'être l'Allemagne, la France ou le Royaume Uni (tableau 2.5).

Tableau 2.5. Immigration en Europe
(% de population immigrée par rapport à la population totale) -

	Allemagne	Irlande	Espagne	France	Italie	Royaume Uni
1998	9,0	3,0	1,5	-	1,7	3,6
1999	8,9	3,0	1,6	5,6	2,0	3,9
2000	8,9	3,2	2,0	-	2,2	-
2001	8,8	3,9	2,9	-	-	4,5
2002	8,9	7,1	3,8	-	-	-
2003	8,9	6,1	5,3	5,6	2,7	4,7
2004	8,9	5,3	6,5	-	3,4	5,0
2005	8,8	6,0	7,8	5,8	4,1	5,2
2006	8,8	10,9	9,1	5,6	4,5	5,7
2007	8,8	10,5	10,4	5,8	5,0	6,0
2008	8,8	12,6	11,6	5,8	5,8	6,6
2009	8,8	9,9	11,6	5,9	6,5	6,8
2010	8,7	8,6	11,6	5,8	7,0	7,0
2011	8,8	8,1	11,4	5,9	7,5	7,2
2012	9,1	10,6	11,2	5,9	7,9	7,6

Source : élaboration personnelle à partir de
[<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>] (12/13)

Il s'agissait, nous l'avons dit, d'une immigration économique qui allait favoriser non seulement une croissance démographique, mais également une forte augmentation de la population active et de la population active occupée (schéma 2.4). C'était une population jeune, en âge de travailler, qui a augmenté la force de travail espagnole et qui recherchait activement un emploi, permettant par là-même à la population active de croître. Tout comme l'indique le tableau 2.6, en 1991, en Espagne, on dénombrait 23,4 millions de personnes en âge de travailler, et 30,4 millions en 2007. En proportion de la population totale, l'augmentation a été d'un peu plus de deux pour cent, mais la population active de 2007 comptait sept millions de personnes de plus (plus d'un tiers) qu'en 1991. Ceci suppose une forte hausse de l'offre potentielle de travail sur le marché du travail espagnol. « Potentielle » car seule une partie de cette offre cherche activement un emploi.

La recherche d'emploi a crû pendant cette période, tout comme le démontre le taux d'emploi, qui est passé d'un peu plus de 50 % en 1991 à 59 % en 2007. C'est cette augmentation sensible de la population active

qui nous permet d'expliquer l'ampleur de la croissance économique et la non-diminution du niveau de chômage. Notons que le taux d'emploi a été particulièrement élevé pour les femmes, tout comme pour la population immigrante. Le tableau 2.6 nous permet d'observer que la crise n'a pas entraîné une diminution importante du taux d'emploi, contrairement aux crises précédentes. En pratique, l'ensemble de l'augmentation de la force de travail est passé à la population active occupée. En 1991, on dénombrait 13 millions d'actifs occupés en Espagne ; en 2007, ils étaient plus de 20 millions, une hausse de plus de 50 %. En d'autres termes, alors que la force de travail a augmenté d'un tiers, l'emploi a augmenté de moins de deux tiers. La différence entre les deux a signifié une diminution du chômage de 700 000 personnes. Pendant la période allant de 1991 à 2007, huit millions d'emplois ont été créés en Espagne. Mais pendant les cinq années suivantes, entre 2007 et 2012, plus de trois millions d'emplois ont été détruits.

Tableau 2.6. Force de travail, activité, population active occupée et chômage en Espagne

		1991	1999	2007	2012
Force de travail	106	23,4	26,8	30,4	30,40
	% (population)	65,2	67,1	67,8	66,40
Taux d'activité	Total	50,8	52,5	58,9	59,98
	Femmes	34,7		48,9	53,39
	Hommes	68,0		69,3	66,93
	Immigrants			76,0	75,10
		1991	1994	2007	2012
Population active occupée (106)		13,0		20,3	17,282
Chômeurs (106)		2,5	3,8	1,8	5,769
Taux de chômage (%)		16,3	24,1	8,3	25,030

Source : élaboration propre des auteurs à partir de l'INE, [www.ine.es].

Cette augmentation importante de la force de travail et de l'emploi pendant la période de croissance économique est allée de pair avec la transformation de la structure productive et active de l'économie espagnole. Le graphique 2.7 ci-dessous reprend la transformation de la structure de l'emploi en Espagne pendant la dernière étape de croissance et la Grande Récession. Trois séries de données sont représentées de 2001 à 2013 dans l'industrie manufacturière, le secteur du bâtiment et dans

l'ensemble des secteurs économiques. La destruction des emplois qui a accompagné l'entrée dans la crise est clairement visible. Pour l'ensemble de l'économie, la destruction de l'emploi débute au troisième trimestre 2008. Dans le secteur du bâtiment, celui qui a généré le plus d'emplois et, *a posteriori*, le plus de chômage, la destruction commence au premier trimestre 2008. Le graphique 2.7 permet également d'observer que, y compris pendant les années de forte croissance économique et de création d'emplois, dans l'ensemble de l'économie espagnole et le secteur du bâtiment en particulier, le secteur industriel perdait des emplois. De fait, pendant la période de 28 trimestres qui vont du premier trimestre 2001 au premier trimestre 2008 (au cours duquel le secteur de la construction commence à perdre des emplois), l'activité industrielle n'a connu que cinq trimestres de création d'emploi, deux avec une variation nulle et 21 trimestres de pertes. La différence entre la valeur maximale et la valeur minimale de l'emploi industriel est de 281 700 emplois perdus. Si on leur ajoute les 220 800 emplois perdus par le secteur de l'agriculture, nous parvenons à 504 200 emplois qui, s'ils avaient été conservés, auraient permis de situer le taux de chômage aux alentours de 5 %. Ainsi, sans la destruction de l'emploi industriel et agricole, le chômage espagnol aurait eu un caractère conjoncturel et non pas structurel.

Graphique 2.7. L'emploi en Espagne



Source : élaboration à partir de l'INE, [www.ine.es].

Cependant, le marché du travail espagnol est caractérisé par une proportion significative de chômage structurel. Le chômage est élevé, tant dans les périodes de crise grave (la phase actuelle) que dans celles d'expansion intense et continue (phase précédente). La période de croissance récente a été fondée sur l'expansion du secteur du bâtiment et le marché domestique. Ce dernier, nous l'avons vu dans les années 1960 et 1970, est trop réduit pour fournir suffisamment de croissance de l'emploi au bénéfice de toute la population espagnole. S'il est vrai que l'économie et les entreprises se sont internationalisées, notamment à partir des années 1990, ce phénomène n'a pas permis, pour différentes raisons, de créer des emplois. En revanche, d'autres pays plus petits que l'Espagne ont su combiner le marché national et l'extérieur pour développer une structure de production suffisante à répondre aux besoins de l'emploi national. Le marché du travail espagnol est atypique parmi les pays européens. Notons cependant que le marché du travail est fortement hétérogène en Europe et que les différents pays partagent peu de points communs. Avant d'étudier la réforme proposée par le gouvernement de Mariano Rajoy en 2012, penchons-nous d'abord sur les traits qui définissent l'hétérogénéité du marché du travail européen.

L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU MARCHÉ DU TRAVAIL EUROPÉEN FACE À LA CRISE

Les points communs de l'Espagne avec le chômage en Europe

Au plan européen, malgré certains points communs, le marché du travail a réagi à la crise économique de façon très hétérogène selon les pays. Les points communs sont dus aux traits démographiques du chômage. Le chômage est plus élevé chez les travailleurs au faible niveau de qualification, chez les jeunes et les personnes dépendant d'un contrat de travail temporaire. L'influence des contrats à durée déterminée sur l'augmentation du chômage est un mécanisme d'adaptation au cycle et à la saisonnalité des emplois. En conséquence, c'est la première catégorie touchée par le chômage lors d'un changement de phase de comportement de l'économie. Cependant, le degré de précarité du marché du travail dû à l'ampleur de ce type de contrat n'est pas le même dans toute l'Europe. Son impact quantitatif est donc différent selon les pays, même s'il convient de reconnaître qu'il s'agit d'un secteur très vulnérable.

La situation des jeunes est très similaire. Malgré l'existence de grandes différences nationales, le taux de chômage dans cette catégorie est supérieur à la moyenne nationale de chaque pays. En 2011, les pays européens pour lesquels le chômage des jeunes était fort différent de la moyenne générale étaient la Grèce, l'Espagne, la Croatie et l'Italie. Dans tous ces pays, la différence était supérieure à vingt points. Alors qu'en Allemagne la différence était de 2,7 points et aux Pays-Bas de 3,2. La différence moyenne européenne (UE-27) était de 11,7 points, 13,3 pour la France. Le taux de chômage des jeunes des quatre premiers pays était supérieur à 40 % pour l'Espagne et la Grèce ; il dépassait 36 % en Croatie et avoisinait les 30 % en Italie. À l'opposé, le chômage des jeunes en Allemagne était de 8,6 % et de 7,6 % aux Pays-Bas. En France, il représentait 22 % et la moyenne européenne (UE-27) 21,4 %. Cependant, si l'on considère le ratio de chômage des jeunes plutôt que le taux de chômage des jeunes, les résultats sont de meilleure qualité, mais une forte disparité persiste entre les pays¹².

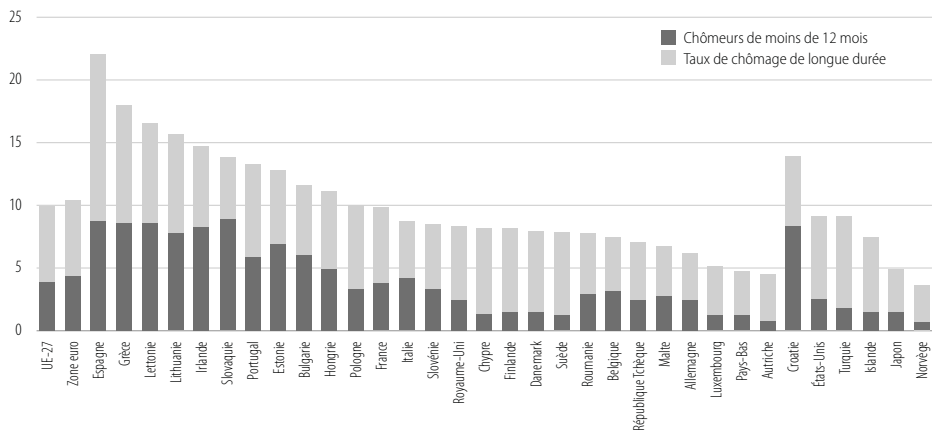
Pour les chômeurs de longue durée (chômage supérieur à 12 mois), la tendance européenne a été celle d'une augmentation tout au long de la crise économique, y compris avant celle-ci. En général, tout comme l'illustre le graphique 2.8, il existe un lien direct entre le déséquilibre général du marché du travail et le taux de chômage de longue durée. La Slovénie est le pays européen dans lequel le taux de chômage de longue durée est le plus important, suivi de l'Espagne, la Grèce, la Lettonie et l'Irlande. Le taux espagnol de chômage de longue durée est de 9 %, alors que la moyenne de l'UE-27 est de 4,1 % et le taux français de 4 %.

En Espagne, selon les données de l'Enquête sur la population active (EPA) de l'INE pour l'année 2011, le chômage de longue durée représente environ la moitié du chômage total, alors que les personnes qui cherchent leur premier emploi représentent 8,5 % des chômeurs. Ainsi, l'essentiel du problème du chômage espagnol est le chômage de longue durée (environ 50 % en 2013, selon l'EPA). Environ un tiers des hommes chômeurs de longue durée ont moins de 30 ans, pour un quart des femmes (graphique 2.9). Le problème du chômage de longue durée en Espagne ne peut être résolu avec des solutions telles que la retraite anticipée, car il s'agit de personnes qui ont encore une vie professionnelle

12. Le ratio de chômage des jeunes est calculé sur la population d'un groupe d'âge (16 à 24 ans) indépendamment de leur situation, alors que le taux de chômage des jeunes est calculé sur la population active dudit groupe d'âge. Par exemple, les étudiants sont comptabilisés dans le ratio du chômage des jeunes et ils ne le sont pas dans le taux de chômage des jeunes. C'est la raison pour laquelle le taux de chômage est supérieur au ratio.

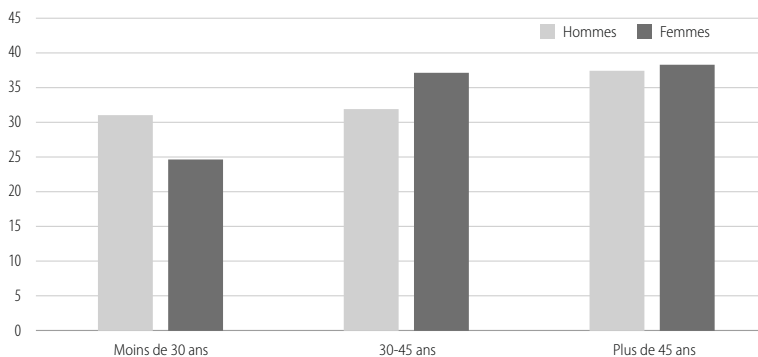
de plus de 22 ans devant elles : 62,7 % des hommes chômeurs de longue durée ont moins de 45 ans, 61,8 % s'agissant des femmes.

Graphique 2.8. Chômage de courte et de longue durée en Europe (%), 2011



Source : élaboration à partir d'Eurostat, [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>] (18 octobre 2013).

Graphique 2.9. Le chômage de longue durée en Espagne, par âge et par genre (%), 2010



Source : Sara De La Rica, « Los desempleados de larga duración en España tras la crisis », [<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=10248>], 2011.

Si le critère d'analyse est le niveau de formation, le chômage de longue durée touche des personnes occupant des postes de travail non manuels qualifiés (professionnels, techniciens, administratifs des groupes A-G) : 45 % de l'ensemble de ces chômeurs, selon les données de Sara de la Ric). L'autre catégorie importante est composée de chômeurs qui occupaient des postes de travail manuels non qualifiés (40 %). En moyenne, 40 % du chômage de l'UE-27 correspond à un chômage de longue durée. Ce pourcentage prouve l'existence de causes structurelles, telles que les carences de formation et de compétences, la non-correspondance entre la formation initiale et l'évolution des besoins des métiers, ainsi que le manque de formation continue et d'adaptation du capital humain aux besoins de l'économie. Le chômage de longue durée a un énorme coût social et économique pour un pays. Cependant, dans de nombreux pays tels que l'Espagne, l'action gouvernementale se concentre sur les conditions d'embauche et de licenciement, ainsi que sur la diminution des prestations chômage en tant qu'instruments de promotion de la réinsertion professionnelle de cette catégorie ainsi que pour inciter les chômeurs à chercher et à accepter les emplois qui leur sont proposés.

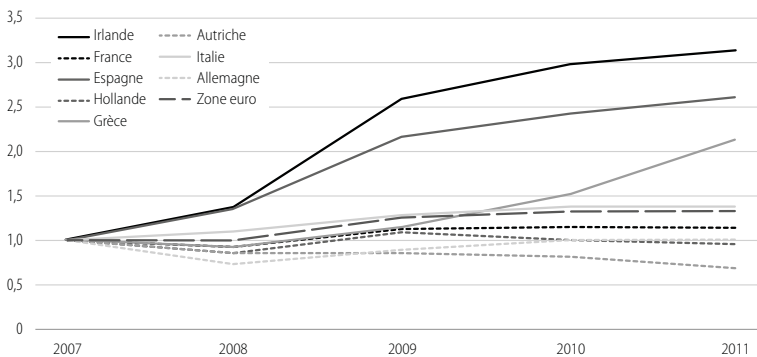
Le chômage européen

Le graphique 2.10 démontre que l'impact de la crise économique sur le marché du travail des pays européens a été très hétérogène : alors que dans la plupart des pays, le chômage a augmenté et à des rythmes différents, certains pays ont affiché des baisses. En 2007, le taux de chômage de la zone euro était de 7,6 % et de 10,1 % en 2011. Les pays européens dans lesquels le taux de chômage a augmenté le plus rapidement sont l'Irlande, l'Espagne et la Grèce, dont les taux ont été multipliés par 2,5, voire triplés dans le pire des cas. Entre 2007 et 2011, le taux de chômage en Irlande est passé de 4,6 % à 14,4 %, de 8,3 % à 21,7 % en Espagne et de 8,3 % à 17,7 % en Grèce. En revanche, le chômage a diminué en Allemagne, il est resté stable en Autriche et aux Pays-Bas, et il a légèrement augmenté en France pendant la même période.

Cette disparité ne peut être totalement attribuée aux conséquences différentes de la crise dans les économies européennes. La crise économique ne peut être la cause unique d'augmentation du chômage en Espagne. Il existe d'autres facteurs, dont certains sont liés aux caractéristiques de la crise (et non à son ampleur) et d'autres à la réponse que les pays ont apportée à la diminution de la demande de travail. Cet ensemble de facteurs permet d'expliquer pourquoi un même niveau de

contraction de l'économie entraîne plus de chômage en Espagne qu'en Allemagne, par exemple. Tout d'abord, depuis le début de la présente crise européenne, il s'avère que le chômage est plus important dans les pays qui ont fondé leur croissance sur la demande interne, ce qui est le cas de l'Espagne, que dans les pays dont le moteur de croissance est l'exportation, comme l'Allemagne. Les calculs permettent d'estimer une élasticité 3,6 fois supérieure dans les premiers pays à ce qu'elle est dans les seconds¹³.

Graphique 2.10. Impact de la crise sur le marché du travail européen (base 2007)



Source : élaboration propre des auteurs à partir d'Eurostat, [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>] (18 octobre 2013).

Dans un deuxième temps, selon les pays, l'adéquation de la demande de travail aux moindres niveaux de production suite à la crise économique a été faite en adaptant la force de travail ou en diminuant les heures de travail. Ainsi, en Allemagne et en Autriche, la diminution du temps de travail a permis d'ajuster l'emploi à la mauvaise conjoncture, alors qu'en Espagne c'est le nombre d'employés qui a été ajusté¹⁴. La conséquence est une plus grande augmentation du chômage dans le dernier cas. Malgré la portée globale de la crise, ses conséquences ont été différentes selon les activités et elles ont été particulièrement graves

13. Cristina FERNÁNDEZ et Mario IZQUIERDO, « El ajuste de los mercados laborales europeos desde el inicio de la crisis », *Boletín Mensual del Banco de España*, octobre 2013, p 45-55.

14. Le chômage a beaucoup augmenté aux États Unis et également en Suède pendant la crise. Cependant, cette augmentation est bien plus faible qu'en Espagne pendant la même période. Voir Christel GILLES et Jean-Paul NICOLAI, « L'ajustement de l'emploi durant la crise dans huit grands pays industrialisés », *Regards croisés sur l'économie*, n° 13, 2013/1, p 112-127.

dans des secteurs tels que la construction et l'immobilier. Les secteurs touchés par la crise n'ont pas été les mêmes selon les pays européens, ce qui explique les conséquences différentes sur le chômage. En Espagne, le secteur de la construction était surdimensionné par rapport à sa taille dans les autres pays européens, ce qui explique l'impact majeur de la crise. Mais il sera également plus difficile de créer de nouveaux bassins d'emploi, car l'économie nécessite un changement de grande envergure.

En outre, dans les pays comme l'Espagne, où la population a perçu que la crise était particulièrement grave et qu'elle allait persister, l'augmentation du chômage a été plus importante. La perception d'une grave crise a transformé les habitudes de comportement social de la population. La consommation a eu tendance à se contracter et à provoquer une chute plus importante de l'activité et de la demande de travail. Si, à ces conditions défavorables, nous ajoutons un fort degré d'endettement des familles et des entreprises, la contraction de la consommation et des investissements à des fins préventives est encore plus compréhensible. Étant donné la réponse fortement distincte du marché du travail espagnol face à la crise et à la persistance d'un fort composant de chômage structurel, il convient à présent d'analyser la politique économique appliquée par le gouvernement de Mariano Rajoy pour faire face jusqu'à la fin de 2013.

LA RÉFORME DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN ESPAGNE : UNE POLITIQUE EFFICACE DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE ?

Politique économique générale et réforme du travail

Dans un contexte de fortes coupes budgétaires, le gouvernement conservateur de Mariano Rajoy a envisagé la réforme du marché du travail comme la seule action possible afin de remédier au grave problème du chômage. Les restructurations budgétaires ont consisté en des diminutions des dépenses publiques et des augmentations d'impôts obérant le pouvoir d'achat des Espagnols. Ces derniers ont réduit leurs niveaux de consommation et d'investissement. Cette situation, unie à la diminution des dépenses publiques, a entraîné une forte contraction de la demande intérieure. Le tarissement des crédits à destination des entreprises et des familles a encore accentué ce phénomène. Dans le schéma de politique économique choisi par le gouvernement Rajoy,

L'objectif prioritaire avoué est la diminution du déficit public. Cet objectif macroéconomique est prioritaire par rapport à toute autre considération de politique économique ou générale. Selon le raisonnement gouvernemental, la réduction du déficit public est une condition nécessaire pour que le pays puisse atteindre d'autres objectifs, tels que par exemple, la reprise de l'activité économique et des emplois. Dans le domaine de l'emploi et de la lutte contre le chômage, la réforme fiscale semble être une étape préalable et nécessaire mais pas une condition suffisante. Selon les projets du gouvernement, une réforme structurelle du marché du travail espagnol est nécessaire. Cette nécessité peut difficilement être mise en doute si nous tenons compte de la situation qui vient d'être décrite ci-dessus. En revanche, la nature même de la réforme est une question bien plus sujette à débat et à polémique, tant sur le plan technique que politique. Il ne s'agit pas ici de lancer un débat contrefactuel, mais il est nécessaire de décrire le contenu de la réforme du gouvernement Rajoy et d'évaluer ses conséquences sur le marché du travail pour établir dans quelle mesure elle est ou non une arme contre le chômage.

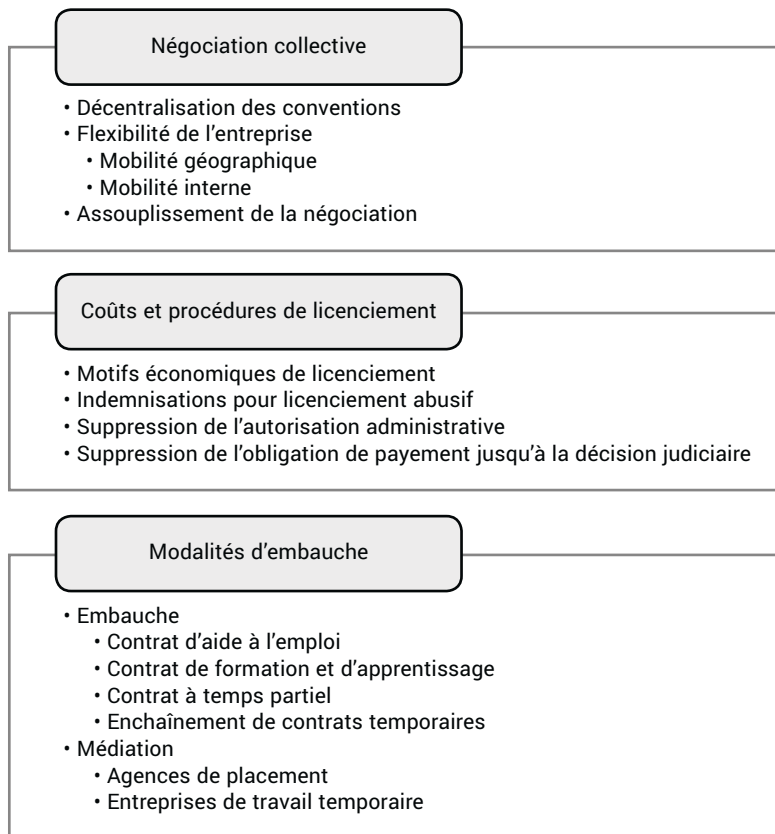
Le contenu de la réforme du travail

Le décret-loi n° 3/2012 du 10 février 2012 prenant des mesures urgentes pour la réforme du marché du travail, publié au Bulletin officiel de l'État (BOE) du samedi 11 février, reconnaît ouvertement que le marché du travail espagnol présente de graves déséquilibres, notamment concernant les jeunes et les chômeurs de longue durée¹⁵. Pour le gouvernement, la gravité de la situation du chômage en Espagne exigeait une réforme urgente du marché du travail¹⁶. Le contenu de la réforme peut être schématisé en trois parties : une première partie relative à la négociation collective, une deuxième portant sur les coûts et les procédures de licenciement, et une troisième relative aux modalités d'embauche (schéma 2.11).

15. Boletín Oficial del Estado, 11 février 2012, n° 36, Sec. I. Pág. 12 485, [<http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/11/pdfs/BOE-A-2012-2076.pdf>].

16. La forme juridique de la réforme est un décret-loi. Ce type de texte, conformément au cadre juridique espagnol, est une norme ayant force de loi qui peut être dictée par l'exécutif en cas de nécessité extraordinaire ou d'urgence. Les décrets-lois ont un caractère provisoire : une fois dictés, ils devront être soumis au vote du Congrès des députés ; ce dernier pourra les valider, les abroger ou permettre leur examen en tant que loi ordinaire urgente. Le caractère d'urgence et de nécessité extraordinaire d'adoption de la réforme du travail ne provenait pas des difficultés du marché du travail, mais plutôt de la pression des marchés financiers et des autorités européennes, tels la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international.

Schéma 2.11. La réforme du Travail de 2012



En matière de négociation collective, la réforme pousse à un grand changement et modifie le lien entre les forces en présence en diminuant la capacité d'intervention des syndicats. Sont concernées les questions relatives au niveau de négociation, à la flexibilité interne et à l'assouplissement des négociations. La réforme est favorable à une décentralisation des domaines de négociation collective pour les rapprocher davantage de la situation des entreprises. Les conventions d'entreprise seront plus à même d'intégrer la véritable situation de celles-ci, d'adapter les niveaux de salaire de base et les compléments, la rétribution des heures supplémentaires et le temps de travail.

En matière de flexibilité interne, il est davantage loisible de ne pas appliquer les conditions adoptées dans les conventions. Les motifs pour lesquels l'entreprise peut imposer la mobilité géographique sont assouplis; l'intervention de l'autorité de travail n'est plus nécessaire; enfin, en accord avec les représentants syndicaux, il est possible d'établir des ordres de priorité pour certains collectifs (travailleurs ayant charge de famille, dépassant un certain âge, etc.). En matière de mobilité interne, la main-d'œuvre n'est plus inscrite dans une « catégorie professionnelle » mais dans un « groupe professionnel », qui englobe les aptitudes professionnelles, les diplômes et le contenu général de la prestation, ce qui signifie un élargissement des possibilités de mobilité interne. L'assouplissement des conventions collectives tient à mettre fin à ce que l'on appelle « l'ultra-activité ». Il est mis fin au renouvellement automatique de la convention existante par manque d'accord lors des négociations d'une nouvelle convention. Après la réforme, c'est celle de niveau supérieur qui s'appliquera.

En matière de coûts et de simplification des procédures de licenciement, la réforme contient une redéfinition des motifs de licenciement économique, un nouveau traitement des indemnités de licenciement, ainsi que la suppression de l'autorisation administrative. En ce qui concerne la révision des causes objectives de licenciement, le texte du décret-loi entend par licenciement collectif la rupture des contrats de travail fondée sur des motifs économiques, techniques, organisationnels ou de production lorsque, sur une période de 90 jours, la rupture concerne au moins: a) dix salariés, dans les entreprises de moins de cent employés; b) 10 % des employés de l'entreprise dans le cas de celles de cent à trois cents employés; et c) trente employés dans les entreprises de plus de trois cents employés. D'une part, on considère que divers motifs économiques sont réunis lorsqu'une situation économique négative ressort des résultats de l'entreprise, en cas d'existence de pertes actuelles ou prévues, ou de la diminution persistante de son niveau de revenus ou des ventes. En tout état de cause, on considère que la diminution est persistante si elle se poursuit pendant trois trimestres consécutifs.

D'autre part, des motifs techniques sont réunis lorsque des changements se produisent, entre autres, dans le domaine des moyens ou des outils de production; les motifs organisationnels sont réunis lorsque des changements se produisent, entre autres, dans le domaine des systèmes et des méthodes de travail du personnel ou dans le mode d'organisation de la production; les motifs productifs sont réunis lorsque des

changements se produisent, entre autres, dans la demande de produits ou de services que l'entreprise prétend placer sur le marché. Enfin, on considère également comme licenciement collectif la rupture des contrats de travail qui touchent l'ensemble des effectifs de l'entreprise, lorsque le nombre de salariés est supérieur à cinq, si le licenciement se produit en conséquence de la cessation totale de l'activité de l'entreprise fondée sur les mêmes motifs que précédemment (art. 51.1)¹⁷. En outre, la possibilité de licencier pour motifs économiques, techniques, organisationnels et de production est étendue au personnel de service dépendant du secteur public.

S'agissant des indemnités pour licenciement abusif, elles passent de 45 jours par année travaillée avant la réforme à 33 jours après celle-ci. Le nombre maximum de mensualités passe de 42 à 24. En outre, le besoin d'autorisation administrative pour les licenciements collectifs est supprimé, tout comme l'obligation de l'entreprise de payer le préavis entre le moment de notification du licenciement et celui de la résolution judiciaire. Cette suppression des salaires de préavis ne se fera pas si l'employé est réembauché ou s'il s'agit d'un représentant du personnel. Une nouvelle modalité de licenciement collectif est également créée.

En matière de nouvelle embauche, différents cas de figure sont envisagés. Le premier est celui du nouveau contrat indéfini de soutien d'aide à l'emploi. Cette solution peut être utilisée par les entreprises de moins de 50 employés; le contrat est de type indéfini, à temps complet et prévoit une période d'essai d'un an. Celle-ci bénéficie de nombreux avantages fiscaux. L'employé peut percevoir 25 % des prestations chômage en plus de son salaire. Ce contrat doit être conservé pendant au moins trois ans. La deuxième solution est le contrat de formation et d'apprentissage, pour les moins de trente ans. À l'expiration du contrat, l'employé ne pourra être embauché sous cette forme par la même entreprise ou par une entreprise différente pour la même activité ou la même fonction objet de la qualification professionnelle associée au contrat. Il pourra en revanche être embauché dans les mêmes conditions pour une formation différente. Le temps de travail ne pourra être supérieur à 75 % pendant la première année et à 85 % les deuxième et troisième années. Ce type de

17. Il est obligatoire de verser une somme au Trésor public lorsque le licenciement collectif touche plus de cinquante employés, que l'entreprise a plus de 500 employés, que des employés de plus de 50 ans sont touchés et que l'entreprise (ou groupe d'entreprises auquel elle appartient) a dégagé des bénéfices lors des deux exercices précédant celui du plan social, cf. BOE-A-2011-10286, Ministerio de Trabajo e Inmigración. [http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-10286].

contrat bénéficie d'importantes réductions pouvant aller jusqu'à 100 % des cotisations. La troisième modification du contrat de travail tient à la possibilité de réaliser des heures supplémentaires en cas de contrat à temps partiel. La quatrième modification concerne la possibilité d'enchaîner sans limite les contrats à durée déterminée. D'autres modifications à des contrats préexistants sont également prévues.

LA RÉFORME DU TRAVAIL ET LE PROBLÈME DU CHÔMAGE : OBSERVATIONS FINALES

Il est difficile, au moment où nous rédigeons ces lignes, d'évaluer la capacité de la réforme du travail à contribuer à la réduction du chômage, tout d'abord parce qu'il s'est écoulé peu de temps depuis sa mise en œuvre, et également parce que l'économie espagnole ne s'est pas encore remise de la récession. En outre, le décret-loi, comme nous l'avons dit, modifie le rapport de force entre les agents sociaux et, dans un domaine sujet à négociation, il est encore trop tôt pour voir comment les uns et les autres, entreprises et syndicats, vont redéfinir leurs stratégies de négociation. Notons également que certains aspects de la loi peuvent avoir des conséquences inattendues. Par exemple, la simplification et la diminution des coûts des procédures de licenciement peuvent conduire à une nouvelle ou une plus forte judiciarisation des licenciements. En effet, l'élimination des indemnités de préavis est dissuasive, mais la possibilité de recevoir 33 jours d'indemnités pour licenciement abusif plutôt que les 20 jours habituels, peut permettre de compenser la perte de ces indemnités et conduire à une augmentation des cas portés devant les tribunaux.

Il existe d'autres sources d'effets collatéraux. En effet, la situation actuelle de l'économie espagnole ne reflète pas de baisse du chômage, alors que les salaires, eux, ont diminué. La réforme du travail permet d'adapter les conditions de travail à la situation particulière des entreprises et favorise selon le patronat un ajustement équilibré entre les salaires, l'emploi et la journée de travail. La réforme va plus dans le sens des revendications du patronat que de celles des salariés. Mais il en a résulté une diminution des emplois tant dans le secteur privé que dans le public.

Les études empiriques en économie nous permettent de comprendre les limites de l'approche présentée par la réforme. Depuis la fin des années 1970, l'étude classique de S. Nickell a permis de montrer

qu'il n'existe en fait pas de relation causale directe entre les coûts de licenciement et le taux de chômage moyen¹⁸. Lorsque les coûts sont réduits, les entreprises licencient aisément et, ainsi, le coût de l'embauche est également diminué puisque, en cas d'éventuelle restructuration des effectifs à l'avenir, le processus sera moins onéreux. Cette situation permet certes aux entreprises de commencer à réembaucher dès qu'elles considèrent que la reprise économique est entamée, mais aussi de licencier au premier symptôme de crise. En conséquence, la fréquence d'entrée et de sortie des salariés du marché du travail risque d'augmenter, mais il n'y a toutefois aucune garantie qu'à moyen terme le taux de chômage diminue. Le chômage de longue durée peut diminuer si et seulement si cette population n'a pas, entre-temps, perdu une partie de ses compétences.

Mais le même argument peut également agir dans le sens contraire. Lorsque les coûts de licenciement sont plus élevés, les entreprises sont généralement plus réticentes à embaucher. Elles n'embauchent pas tant qu'elles ne sont pas totalement convaincues que la croissance de leur portefeuille de commandes sera durable dans le temps. Cependant, elles ne licencient pas non plus dès la première manifestation d'un changement de cycle. Elles préfèrent souvent stabiliser leurs effectifs, puisque l'effet net sera un emploi plus stable. Dans ce cas, il est plus probable que les entreprises cherchent à faire face à la chute de leur activité en ajustant les heures et les journées de travail de leurs salariés plutôt que les emplois. Le chômage augmentera moins et, en règle générale, la masse salariale diminuera moins, tout comme la consommation des ménages. Ainsi, l'effet multiplicateur du chômage sur la demande intérieure et le niveau de production sera moins important. Dans ce cas, où les coûts de licenciement sont plus élevés, il est certain que les entreprises embaucheront moins même pendant les phases de croissance. Elles seront cependant plus enclines à tenter d'augmenter la production par la productivité et l'amélioration technico-organisationnelle.

Certains auteurs ont démontré que les effets des coûts de licenciement sur la création d'emploi dépendent de la technologie, des perturbations économiques et des négociations entre les syndicats et les entreprises¹⁹. Il a également été démontré que les coûts de licenciement

18. S. NICKELL, « Fixed costs, employment and labour demand over the cycle », *Economica*, n° 45, 1978, p 329-345.

19. Samuel BENTOLILA et Guiseppe BERTOLA, « Firing costs and labour demand : How bad is Eurosclerosis ? », *Review of Economic Studies*, vol. 57, n° 3, 1990, p. 381-402 ; Lars LJUNGQVIST, « How do lay-off costs affect employment », *Economic Journal*, n° 112, 2002, p 829-853.

discriminent certains employés par rapport à d'autres, qu'ils bénéficient à certains et portent préjudice à d'autres. La diminution des coûts de licenciement et la simplification de la procédure ne semblent donc pas la meilleure façon de gommer la dualité du marché du travail, avec son nombre élevé de contrats à durée déterminée. Mais la solution la plus rapide afin de limiter la temporalité est de réduire la possibilité d'enchaîner lesdits contrats. L'absence de restrictions en la matière génère une dualité sur le marché du travail espagnol. Ainsi, pendant la période d'expansion, un peu moins des deux tiers des contrats de travail étaient à durée indéterminée et un peu plus d'un tiers étaient à durée déterminée. Certains auteurs soutiennent, à propos de cette dualité, que la réduction des coûts de licenciement des contrats à durée indéterminée permettra de réduire la dualité²⁰.

Mais la cause de cette dualité n'est pas le contrat à durée indéterminée, c'est l'enchaînement de contrats à durée déterminée pour des postes de travail et des employés qui ne sont pas temporaires. Il conviendrait, en toute logique, d'agir sur la cause pour diminuer la dualité du marché du travail. Les contrats à durée déterminée sont et seront toujours le mécanisme le plus immédiat d'ajustement de l'entreprise à la conjoncture économique. Cependant, le renouvellement excessif des effectifs suppose un coût pour l'employé et pour l'entreprise, surtout lorsque le but recherché est, à moyen terme, l'augmentation de la productivité et de la qualité de production. Remplacer les CDI et les CDD par un contrat unique est l'option proposée par Jean Tirole, prix Nobel d'économie 2014²¹. Ce contrat s'accompagnerait de plus de droits pour les salariés licenciés. L'idée d'un contrat unique est partagée par des économistes espagnols²². Ainsi, pensent-ils, pourraient être conciliées la flexibilité pour les entreprises, qui veulent réagir aux fluctuations de la demande et aux changements de technologie, et la protection pour les salariés.

20. Samuel BENTOLILA, Pierre CAHUC, Juan DOLADO et Thomas LE BARBANCHON, « Paro y empleo temporal durante la crisis : Una comparación entre Francia y España », in : VV. AA., *La Crisis de la Economía Española. Análisis Económico de la Gran Recesión* Madrid, Fedea, 2010, p 311-350.

21. Olivier BLANCHARD et Jean TIROLE, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, La Documentation française, Paris, 2003.

22. *Propuesta para la reactivación laboral en España*, 2009, [http://www.crisis09.es/propuesta/?page_id=75]

5]. Voir également Nadaesgratis. es : Luis GARICANO, *¿Es constitucional el contrato único ?* 10 février 2012 [<http://nadaesgratis.es/?p=18492>] ; José Ignacio CONDE-RUIZ, *La mañana contractual actual : ¿No sería todo más fácil con un contrato único ?*, 15 mai 2013, [<http://nadaesgratis.es/?p=30661>].

Par ailleurs, il existe un consensus selon lequel la réforme du travail actuelle devrait s'appliquer dans un contexte de croissance et non pas de grave récession²³. Ne pas tenir compte de ce consensus revient, pour Paul Krugman, à ignorer les fondements de la théorie économique²⁴. L'immédiate conséquence de ce type de réforme en pleine récession est qu'elle entraîne, comme nous l'avons déjà mentionné, une croissance rapide du chômage. Si la réforme du travail s'accompagne d'un plan strict de restructuration macroéconomique caractérisé par de fortes coupes dans les dépenses publiques et des hausses d'impôts, la situation économique et sociale des familles et des individus ne pourra qu'empirer. Les conséquences malheureuses de la réforme aux plans économique et social restent associées à la conjoncture du moment de sa mise en œuvre.

Dans un contexte de récession, la réforme a favorisé les restructurations de personnel en diminuant les coûts, et a facilité une diminution des coûts du travail. Même s'il est difficile de savoir dans quelle mesure cette diminution est due à la réforme ou à la crise. Il est certain que, pendant la première année de crise économique, les salaires réels ont augmenté en conséquence de l'indexation automatique, ce qui n'a fait qu'empirer la situation de certaines entreprises. La réforme corrige cet effet, mais elle ouvre également la porte aux abus de la part des entreprises qui mettent en avant la recherche de compétitivité pour diminuer les salaires. Ceci peut faire dégénérer les relations sur le lieu de travail. De fait, le débat sur les salaires pourrait profiter de la création de mécanismes institutionnels à l'échelle nationale compatibles avec les conventions collectives principales de l'entreprise.

Par ailleurs, la réforme n'inclut pas de politiques d'emploi. Par exemple, il n'y a pas eu plus de mesures en faveur de l'accompagnement des chômeurs à la recherche d'emploi. La seule mesure a été celle d'associer une formation obligatoire afin que les chômeurs en fin de droits perçoivent une prestation compensatoire. Les actions en faveur de la recherche d'emploi sont absentes de la réforme, tout comme les mécanismes d'adaptation du profil professionnel des personnes sans emploi aux nouveaux besoins du marché du travail. Le problème de l'échec scolaire et de la surqualification des jeunes Espagnols n'a pas non plus été résolu. Les chiffres du chômage de certaines catégories

23. Samuel BENTOLILA, et Marcel JANSEN, « La reforma laboral de 2012: una primera evaluación ». *Apuntes Fedea*, 2012, 16.

24. Paul KRUGMAN, *Ignorar la teoría básica causa desastres*, Blog Paul Krugman, *El País*, 20 mai 2013.

de jeunes dépassent les 70 % et plus d'un tiers des chômeurs de longue durée sont des jeunes. Certains d'entre eux ont abandonné prématurément le système éducatif et il est important de mettre en œuvre des mécanismes de retour à l'enseignement traditionnel ou des mesures de formation. Le contrat d'apprentissage ne semble pas la solution pertinente pour les jeunes sans formation, car ils sont en concurrence avec des jeunes qui sont déjà passés, et avec succès, par le marché du travail.

Enfin, dans le domaine de la surqualification, la politique du gouvernement ne corrige pas l'inadéquation d'une partie des formations et de certains diplômes, mais tend plutôt à restreindre la demande d'éducation. La politique d'éducation a consisté à diminuer les dépenses (y compris les bourses) et à augmenter de manière significative les frais d'inscription, ce qui a entraîné l'expulsion et l'éviction d'une partie des étudiants de l'enseignement non obligatoire (essentiellement les études universitaires). Certains ont dû abandonner les études qu'ils avaient entamées suite à l'effet combiné de la perte d'emploi et de revenus de leurs familles et de l'augmentation des frais d'inscription. Dans la réforme des enseignements, c'est une vision idéologique de l'éducation et non pas l'ambition de résoudre les problèmes du système éducatif et du pays qui a prévalu.

Hier comme aujourd'hui, pour expliquer l'augmentation du chômage en Espagne, il est donc nécessaire de réévaluer les causes de la perte des emplois et/ou du manque de création de ces derniers. Dans le contexte actuel, tout comme pendant les années 1970, l'essoufflement du modèle de croissance est la principale cause de perte des emplois. Ainsi, de nombreux facteurs peuvent expliquer la situation, tels que la prépondérance du secteur du bâtiment et du marché intérieur dans la croissance économique de la période 1993-2007, la faible compétitivité internationale d'une grande partie de l'industrie et sa moindre orientation à l'exportation. Le problème du chômage en Espagne a un caractère structurel et sa résolution exige des actions aux conséquences importantes sur la sphère productive du pays.